

公契約規制立法にかんする一考察

清水 敏

はじめに

近年、「行政改革」および「地方行政」が叫ばれ、その中で厳正な定員管理、人件費の抑制、事務・事業の見直しが進められた。この結果、国または地方自治体における事務・事業の民間下請化が急速に広まり、国または地方自治体関連の事務・業務に従事する民間労働者が増大している。加えて、一九八六年七月一日から労働者派遣法が施行されるに至り、この傾向は、ますます顕著になりつつある。ここで生ずる問題の一つは、いうまでもなく、公的業務に従事する民間労働者の賃金・労働条件問題である。「行政改革」および「地方行政」が行政の効率的運用を目的としている以上、かかる労働者の賃金・労働条件が従来その業務を担当してきた公務員のそれを上廻ることは一般に想定できず、しかも多くが未組織労働者であるため、逆に劣悪な条件の下に置かれる虞があるとの指摘がなされている。⁽¹⁾

公契約規制立法にかんする一考察

その意味で、我が国においては、かかる労働者の賃金・労働条件を法的に規制する必要性について検討すべき時期にきていると思われる。そこで、本稿では、かかる労働者の労働条件の保護を目的に採択されたILO九四号条約および八四号勧告の概要に簡単に触れた後に、この条約および勧告のモデルの一つだと推定されるアメリカのデーヴィス・ペーコン法の内容およびその機能についてその概要を紹介することとした。

一 公契約における労働条項に関するILO条約・勧告

ILOは、一九四九年に「公契約における労働条項に関する条約」（九四号）および「公契約における労働条項に関する勧告」（八四号）を採択した。この条約および勧告は、政府または地方自治体がその業務を民間に委託する場合に、その業務に従事する労働者の労働条件についていくつかの規程を定めている。

(1) 九四号条約

まず、九四号条約は、政府がその発注にかかる事業に従事する労働者の労働条件に無関心であってはならず、その最低基準を確保する責務を負うべきことを宣言するものである。これは、国の最大の使用者である政府が国民の税金で事業を行うにあたっては、その事業に携わる労働者の労働条件に責任を持つべきだという考え方に基づくものである。

この趣旨を実現するために同条約は、政府関連事業を遂行する目的で政府と請負業者との間で締結される契約（公

契約⁽²⁾に労働条件にかんする条項（労働条項）を挿入することを義務づけている。そしてその労働条項には、賃金（手当を含む）、労働時間およびその他の労働条件を明記させるものである。さらにこの労働条件の水準は、「当該労働が行われる地方において関係ある職業又は産業における同一性質の労働に対し」、労働協約、仲裁裁定、法令または規則によって定められた労働条件水準を下廻らないものでなければならぬと規定する（二条一項）。ここにおける労働協約は、「関係ある職業または産業における使用者および労働者の大多数をそれぞれ代表する労使団体の労働協約」を意味する。これは、業務が行われる地方において関連する多くの労働者に対して一般的に適用されている労働条件を、政府関連事業に従事する労働者にも確保しようとするものである。しかもこの条約は、再（再々）下請契約にも適用される点（一条三項）が注目される。

次に同条約は、公契約に定められた労働条件の実効性を確保するための規定を設けている。すなわち、労働者にその労働条件を周知せしめる措置をとること（四条(a)(i)）および「有効な実施を確保するのに十分な監督制度の維持」（四条(b)(ii)）などがこれにあたる。また条約は、公契約に定められた労働条項に従わない事業者に対しては、制裁として「契約の手控え」および契約代金の支払いの手控え等の措置を構じなければならないとしている（五条）。

(2) 八四号勧告

八四号勧告は、条約の規定に加えていくつかの項目を付加しているが、もっとも大きな意味を持つと思われる項目について触れておきたい。

条約は、政府等が一方の当事者となる契約を規制の対象としていたが、勧告は、これをさらに発展させて、政府等が契約の当事者とはならない事業についても、条約のコントロールのもとに置くべきことを規定している。これは、政府または地方自治体から補助金を受けて民間業者が行う事業または政府等の許可を受けて行う公益事業については、その事業に従事する労働者に公契約における労働条項にかんする規定と同様な規定が適用されねばならないとする（一条）。この規定は、条約の適用範囲を拡大しようとするものと解される。

(3) わが国における状況

わが国は、未だ九四号条約を批准していない。したがって公契約における労働条件を統一的に規制する法令は存在しない。⁽³⁾その結果、第一に、いわゆるピンハネの可能性が生ずる。すなわち、政府等が土木事業を民間企業に発注する場合、発注予定価格をあらかじめ決めて決めているが、この価格の算定にあたって労働者の賃金は、直接工事費の中の労務費として工事費の一部を構成している。そして労務費を算定する場合、各職種ごとの単価（たとえば、大工の一日あたりの賃金単価）が存在するが、政府はこれを公表する義務を負わない。しかも受注した企業が労働者に積算単価通りの賃金を支払ったか否かは発注者である政府等公的機関の関知するところではない。したがって、政府の仕事を受注した業者が政府の積算単価を大幅に下廻る賃金しか支払わなくとも法的には問題は生じない。

次に、入札にあたり最低価格制限制度が適用されない事業については、いわゆる「ダンピング受注」のしわ寄せが賃金に及ぶ可能性を否定できない。近年、業者間の激しい受注競争が展開される中で、露骨なダンピング受注の事例

は枚挙の暇がないといっても過言ではない。たとえば、ある県立病院の移転改築の基本設計をめぐる指名競争入札に際して、県の見積り額三千数百万円に対し、ある業者は六九万円で落札したと報道されている。⁽⁴⁾かかる常識はずれの落札価格がこの仕事に携わる労働者の賃金・労働条件にしわよせされないという保障はない。こうしてわが国の現状は、公契約に基づく事業に従事する労働者の労働条件については、事実上、野放しだといえよう。⁽⁵⁾こうしたわが国の状況を前提とすると、ILO九四号条約は極めて興味深い内容を持った条約だといえよう。

(1) 青木・中山・室井・竹下編 自治体における民間委託・派遣・臨職の法的検討七八頁以下参照。

(2) 条約の規制対象となる公契約は、契約の一方当事者が政府または地方自治体などの公的機関であることを要し(一条一項(a)、かつ①土木工事の建設、変更、修理もしくは解体、②材料、補給品若しくは装置の製作、組立て、取扱いもしくは発送、または③労務の遂行もしくは提供を内容とするものである(一条二項(c))。なお、政府は、労使協議に基づき、一定額以下の公契約を本条約の適用から除外することが認められている(一条四項)。

(3) わが国においても、ILO九四号条約採択された翌年の一九五〇年、同条約の批准を前提とした国内法制定の動きがあった。「国等を相手方とする契約における法律(案)」がそれである。この概要は、労働条項に一般職種別賃金を定め、それを使用者に遵守させるものであるが、一般職種別賃金は「その地方において同種の職業に従事する労働者に一般に支払われている賃金を基準として労働大臣が地域別、職種別にこれを定める」とされていた。ILO条約の規準に合致する内容を持っていたといえる。詳細は、市川誠「公契約の問題」労働経済旬報四卷一〇九号(一九五〇年)一四頁以下参照。

(4) 朝日新聞長野版 一九八八年一月二〇日朝刊。このほか、ある市の一般廃棄物収集運搬業務の民間委託をめぐる指名競争入札において、市の予算額の二二・五分の一で落札した事業者がいたという(信濃毎日新聞 一九八八年一月一〇日朝刊)。⁽⁵⁾ もっとも「行政指導」のレヴェルでは、これにかかわるものが無いではない。たとえば、昭和六十二年九月二四日付の厚生省社会局長および児童家庭局長からの各都道府県知事および指定都市市長あて「社会福祉施設における運営費の運用及び指導について」という通知(社施第一一一号)には次のような指摘がある。

「一 支出対象経費について（略）」

二 費目間の経費の流用について

(1) 人件費については、次の要件のすべてが満たされている場合にあっては、管理費又は事業費へ流用して差し支えないこと。

ア （略）

イ （略）

ウ 給与に関する規程が整備され、その規程により適正な給与水準が維持されている等人件費の運用が適正に行われていること。

(2) （略）

以下略」

この通知をうけて昭和六三年一月二八日に厚生省社会局施設課長および厚生省児童家庭局企画課長名の通知（社施第八号）が発せられているが、ここでは前記通知二の(1)のウについて次のように説明がなされている。

「（問六） 一一一号通知二の(1)のウの『適正な給与水準が維持されている』とは、どの程度のことをいうのか、具体判断基準を示されたい。

（答） 適正な給与水準の判断に当たっては、次のような事項を重点に行われない。

① （略）

② 施設長及び職員の給与が、地域の賃金水準と均衡がとれていること。

（以下略）」

以上の通知は、この「地域の賃金水準との均衡」を社会福祉施設設置の許可条件としているわけではなく、施設の人件費を管理費または事業費に流用するための前提条件としているにすぎない。また、「職員の給与が、地域の賃金水準と均衡がとれていること」とは、より具体的に何を指すのか不明確であるが、政府機関が委託業務に従事する民間労働者の賃金に関心を示した例として興味深い。

二 アメリカにおける公契約規制法へデーヴィス・ベークン法を中心に

ILO 九四号条約は、一九四九年に採択され、今日では七〇カ国以上が批准している。しかし同条約が採択される以前に、フランス⁽¹⁾、イギリス⁽²⁾およびアメリカ等において、法令または議会決議により公契約への規制がなされており、これらが同条約のモデルだったと推測される。公契約規制の意義を検討しようとする場合、これらの長い歴史を持つ法律等の考察が不可欠である。そこで以下では、とりあえずアメリカの公契約立法の一部を検討の素材とした⁽³⁾。

さて、現在アメリカ合衆国において連邦レヴェルに三つの公契約規制法がある。一つは、一九三一年に制定されたデーヴィス・ベークン法⁽⁴⁾であり、建設産業に適用される。第二には、一九三六年のウォルシュ・ヒーリー法⁽⁵⁾があり、物の製造および供給にかんする事業に適用される。最後は、一九六五年のオハラ・マクナ馬拉サーヴィス法⁽⁶⁾であり、労務の供給にかんする事業に適用されている。その他に、州レヴェルに公契約法が制定されており、現在、三五の州に存在しているという。また、郡などの地方自治体にもかかる立法が存在する。州をはじめとする地方自治体の立法は、圧倒的に建設産業にかかわるものが多く、その意味で「小デーヴィス・ベークン法」とも呼ばれている。これらの法律は、いずれも政府（または地方自治体）発注の仕事を請負った業者に対し、その仕事に従事する労働者に一定の最低賃率以上のものを支払う旨の条項を公契約に明記すべきことを求めるものである。そしてこの最低賃率とは、立法または規則等によって一律に定められるのではなく、契約に係る仕事が行われる地方において、類似の事業

に従事し、かつ類似の労働者に一般的に支払われていると労働長官が決定したものを指す。

ところで、以下では先の三つの法律のうち、もっとも歴史が古く、かつ近年、論議的となったデーヴィス・ペーコン法に注目し、その概要とその機能について簡単に検討しておきたい。

(一) デーヴィス・ペーコン法の概要

デーヴィス・ペーコン法は、合衆国における連邦レヴェルの最初の公契約規制立法である。同法は、一九三一年に成立し、連邦政府の財政的支出を伴う建設プロジェクトに従事する労働者に対して、その工事が予定されている地方（area）において一般的に通用している（prevailing）賃金を支払うことを使用者に義務づけるものである。以下において簡単に同法成立の背景と法の概要について触れておきたい。

(1) 歴史的背景

デーヴィス・ペーコン法の成立は、大恐慌のまった中の一九三一年である。しかしこれに先立ち、同趣旨の州レヴェルの立法が制定されている。すなわち、一八九一年にカンザス州において公契約を規制する立法が成立した。すなわち、同州および同州内の地方自治体がスポンサーとなる公共工事に従事する労働者に対して、当該地方において一般的に通用している（current）賃金の支払いを請負人に義務づけるものであった。かかる州法は、その後、他の州にも広がり、デーヴィス・ペーコン法が成立するまでに七州において実施されていた。^(?)

もっとも連邦レヴェルでも、公契約規制立法の成立にむけての動きは、すでに前世紀の末に存在していた。カンザ

ス州法が成立する以前の二八八九年に、下院においてかかる立法の是非をめぐる公聴会が開かれている。⁽⁸⁾ ここにおいて、立法推進派の主張は、政府事業の受注をめぐる建設業者間の激烈な競争から労働者の賃金を切り離し、一定水準に保とうとするものであったという。すなわち、いわゆるダンピング受注が労働者の賃金にしわ寄せされることを防ぐとするものであった。もっとも、このような立法目的は、必ずしも公契約規制という法形式を必然化するわけではなく、たとえば最低賃金法制の確立によって実現することも可能だと思われる。それにもかかわらず、公契約規制の方法が採用されたのは、契約の自由への国家介入に敵しい態度をとることが予想された最高裁判所を意識したと考えられる。すなわち、公契約規制立法は、規制対象を政府事業に限定していること、および全国一律に賃金を定めるわけではなく、当該地方の多くの建設業者によって既に広く支払われている賃率の支払いを請負人に義務づけるにすぎないが故に、契約の自由に対する干渉の程度が最低賃金立法に比して著しいものではなく、したがって最高裁判所の違憲判断を回避しうる可能性を秘めていたからであろう。⁽⁹⁾ その意味では、当時の合衆国の特殊な条件が背景にあったということは否定できない。

さて、一八八九年以降、公聴会が数回開催されたが、法制定には至らなかった。その背景には、「完全かつ自由な競争入札の後、最低価格で財貨およびサービスを獲得する」のが政府調達原則であるとの政府の主張が強かったためだといわれている。この反対論を打破するには、大恐慌の助けが必要であった。大恐慌は、いうまでもなく建設業界に壊滅的な打撃を与え、業界の不況による労働力の供給過剰は、建設労働者の賃金の低下をもたらした。このような状況下において、デーヴィス・ペーコン法成立の直接的契機になったのは、「渡り (itinerant) 業者」の問題だ

といわれている。すなわち、大恐慌は建設業界の仕事の激減させたが、唯一の例外は公共事業であり、特に地方の業者にとっては、公共建築工事（特に、郵便局および退役軍人病院の建築工事）が是非とも獲得したい仕事であった。しかし大恐慌は、業者間の受注競争を激化させ、地方の業者は容易に受注することができなかった。それは、南部の「渡り業者」が安価な労働者（主として黒人労働者）を引連れて全国をかけ巡り、政府発注の仕事を担当地方の業者から奪い取ってしまう現象が顕著になったからである。このため、地方の、特に北部諸州の建設業者は、安価な労働力の利用によって入札価格を低く押えることのできた南部の業者に太刀打ちすることができなかった。こうして公契約への法規制は、地方の建設業界の強く支持するところとなり、上院議員 Davis および下院議員 Bacon を中心に法案が上下両院に提出され、一九三一年に成立した⁽¹⁰⁾。

このような公契約規制立法は、大恐慌以前に、政府事業の受注をめぐる建設業者間の激しい競争から労働者の賃金を護る目的を持って立案されたが、これがデーヴィス・ベーコン法として成立するには大恐慌下における「渡り業者」の「活躍」という助けを必要としたといえよう。また、前記の目的を実現するために、最低賃金立法ではなく、公契約における賃金規制法を採用した背景には、当時の最高裁の姿勢があったことは否定できない。しかし、このような合衆国における特殊な条件の他に、より普遍的な国際的条件があったと推測される。すなわち、イギリスにおける最初の公正賃金決議が一八九一年に行われ、フランスにおいては、国レヴェルで最初の公契約規制令であるミルラン命令が一八九九年に出されている。そして先に述べたように、カンザス州法が一八九一年に成立し、それ以前の一八八九年に合衆国連邦議会も立法化への動きを開始している。このようにいずれも一九世紀末にかかる動きが生じて

いることから、デーヴィス・ペーコン法の成立の背景に国際的要因を推測できるように思われる。

(2) 一九三一年法の概要

一九三一年のデーヴィス・ペーコン法（以下三一年法）は、きわめて簡潔なものであった。⁽¹¹⁾ その概要は、以下の通りである。

①三一年法の規制の対象となるのは、政府が一方当事者となる五〇〇〇ドル以上の契約であり、かつ公共建築物の建設、変更または補修を内容とするものであること。

②このような公契約を締結するにあたり、この契約に基づく工事に従事するすべての労働者（下請け労働者も含む）に、その工事が実施される地方において、類似の性格を持つ労働者に支払われている一般的賃率（prevailing wage rate）を支払う旨の条項を設けるものとする。

③何をもって一般的賃率と見るかについて紛争が生じた場合には、まず、連邦の契約担当官（contract officer）によって調整されるものとし、そこで解決できない場合には、問題は労働長官に付託され、最終的に決定するものとする。

ところで、この三一年法はさまざまな欠陥を持っていた。これを前記のILO九四条約の規定と比較すると明確となる。すなわち、まず同法を具体的に適用し、実効性を確保するための機構が欠けていること、第二に、一般的賃率をどのように決定するのが不明確であること、第三に、一般的賃率が公契約締結後に決定される場合があったため、請負業者が契約締結後に、労働長官決定により入札時の賃率より高い賃率の支払いを義務づけられることがあ

たこと、第四に、一般的賃率を関係労働者に周知せしめる規定を欠いていること等である。このような欠陥は、三一年法が発効すると直ちに露呈することとなった。このため、一九三五年にこの欠陥を是正する目的で同法の大幅な修正がなされることになった。

(3) 現行法の概要

(a) 三五年法

一九三五年の修正は（以下三五年法）、その後のデーヴィス・ペーコン法の骨格を形成した。同法の基本的枠組は、今日まで変更されていない。そこで、以下で三五年法の概要を見てみよう。⁽¹²⁾

① 一般的賃率の事前決定等

④ 規制の対象となる公契約は、二〇〇〇ドルを超えるものとし、かつ公共建築物のみではなく、公共土木事業（public work）を内容とする契約をも対象とすること。

⑥ 労働長官は、一般的賃率を公契約締結以前に決定すること。

⑦ 一般的賃率を決定するにあたっては、当該事業と類似の事業において、近似する職種に従事する労働者に一般的に支払われている賃率とすること。

② 実効性の担保

④ 受注業者が賃金の支払いについて違反をした場合には、政府は契約を解除し、受注業者の費用で工事を続行する権利を有する旨の規定を公契約に明記すること。

⑤ 政府が受注業者に支払う契約代金の一部をあらかじめ留保し、確定された一般的賃率に満たない賃金しか受領できなかった労働者に対し、留保された契約代金の一部からその不足分を弁済すること。

⑥ 政府は、一般的賃率の支払い義務に違反した業者については、その氏名等を明記したリストを全省に配布するとともに、留保された三年間政府契約に参加する資格を剝奪すること。

③ 労働者への周知

受注業者は、建設現場の見易い場所に労働者の賃金一覧表を掲示し、労働者に周知せしめる措置をとること。

以上のように三五年法は、その後採択されたILO九四号条約と多くの共通点を持つにいたった。したがって合衆国において同条約の母法の一つというべきものは、厳密にはまさしく三五年法だといえることができる。

(b) 一九六四年改正

ところで、デーヴィス・ペーコン法は、前記のように、三五年法において基本的な骨格を確立したが、その後の改正で留意する必要があると思われるのは、一九六四年の改正である。ここにおける改正の中心は、いわゆる付加給付(fringe benefit)が「一般的賃率」概念の中に含まれるに至った。すなわち、生命、事故、疾病等の保険給付、有給休暇、有給休日、失業給付、業務上の傷病補償および退職または死亡年金などが含まれることとなった。この措置は、付加給付が一般的に支払われるようになり、しかも賃金に占める比率が高くなってきたことを物語っている。すなわち、一般的賃率にそれを含めないと同法の効果を減殺し、かつ労働組合のない企業(nonunion firm＝無組合企業)が受注競争において不当に有利な立場に立つことを許すことになるからである。

この改正は、単に一般的賃率に「付加給付」を含めただけにとどまらず、デーヴィス・ベークン法の性格の大きな変更を意味したといわれる。前記の通り、三一年法の趣旨は、使用者間の激烈な競争から労働者の賃金を護ること、もしくは南部の「渡り業者」から地方の建設市場を護ることであった。しかし、一九六四年の改正は、「無組合企業」が不当に有利な地位を占めることを阻止しようとするものであり、建設産業における労働組合組織の助長という政策目的が明確になったという意味で、同法にとって大きな画期となった。これは、その後の同法の行政的運用に大きな影響を与えることとなった。⁽¹³⁾

(c)デーヴィス・ベークン法の準用

デーヴィス・ベークン法は、連邦政府が一方当事者となる請負契約に適用される。しかし同法の制定後、政府が直接の当事者でない契約にも同法の適用を義務づける法律が制定されている。これらの法律は、政府関係機関(federal agencies)、州また他の地方自治体等が契約の当事者となる事業で、何らかの形で(たとえば、補助金または各種の保証等)連邦政府が援助を与えた事業については、デーヴィス・ベークン法の規定を準用しようというものである。かかる性格をもつ最初の法律は、一九三七年の合衆国住宅建設法(U. S. Housing Act)であった。また、第二次大戦後も一九六〇年までは、連邦ハイウエー助成法など八つの法律に過ぎなかった。ところが、一九七二年までに六二、一九七七年には七七にも上った。ある調査によれば、工事総額で比較すると、政府の援助を受けた事業が政府直轄事業を上廻っているといわれている。⁽¹⁴⁾

こうしてデーヴィス・ベークン法の影響力は、六〇年代後半から飛躍的に拡大してきたといえよう。これは、同法

の趣旨が六四年改正に象徴されるように、労働組合組織の発展を促進することに転換したことなく無関係ではあるまい。しかし、これは六〇年代初頭まで「ひそやかな」存在⁽¹⁵⁾でしかなかったデーヴィス・ベークン法が、徐々にスポットライトを浴びる存在になってきたことを物語っていると思われる。しかし、このような同法の影響が及ぶ範囲の拡大は、八〇年代に入ってから批判の条件を用意しつつあったともいえる。

さて、このような政府の直轄事業以外にも公契約規制立法の適用を拡大しようとする意図は、今日ではILO八四号勧告において国際的に承認された規準となっている。一九三七年の住宅建設法の制定以来、合衆国における経験が同勧告に反映されていると思われる。

(二) 一般的賃率の解釈および運用

先に見たように、一九三五年のデービス・ベークン法は、三一年の欠陥を補うべく登場した。それにもかかわらず、法の文言のみでは未だ不明確な点が多く残る。特に、同法の根幹にかかわる一般的賃率については、その定義およびその決定方法は、同法の本文において何等規定されていない。これらの問題は、すべてデーヴィス・ベークン法の適用に責任を負う労働省の解釈・適用に委ねられているのが実際である。そこで以下において、一般的賃率にかんする解釈および運用を概観しておきたい。ただし、この解釈および運用は、法制定以来、たびたび変更されており、特に一九八〇年代に入ってから同法に対する批判が強まり、一九八二年以降運用において大幅な軌道修正がなされた。しかし本稿では、紙数の関係で一九七〇年代までの解釈・運用に限定することにした。

(1) 仕事の分類

デーヴィス・ペーコン法によれば、政府がスポンサーとなる工事に従事する労働者の賃金は、当該工事が施工される「州の市、町、村その他の行政区画内……」において、契約工事と類似の性格を持つ工事に雇用される、近似する種類の労働者および機械工に関して一般的であると労働長官が決定する賃金」を下廻ってはならないとされている。そこで「近似する種類の労働者および機械工」に対して一般的に支払われている賃金とは何かが問題となる。

いうまでもなく建設業に従事する労働者の仕事は多種多様である。かかる場合、一般的賃率の決定方法として、職種を限定することなく、広く建設業に従事する労働者の一般的賃率を定め、それ以下で雇入れることを禁止するという選択も可能であろう。ILO九四号条約は、かかる一般的賃率の決定方法も許容すると解釈できるように思われる。しかし、デーヴィス・ペーコン法は、「近似する種類の労働者および機械工」と規定することによって、職種ごとに一般的賃率を決定する方法を採用している。たとえば、大工、左官、配管工、タイル工等である。その場合、全国一律に職種を分類することなく、工事が行われようとしている地方において一般的に通用している職種分類に従うこととしている。そして当該地方において、いかなる分類が一般的であるかは、労働省の担当官が認定することになっている。

このような職種ごとの賃金決定は、一九三八年に公正労働基準法が制定され、最低賃金制度が導入されたが、これが職種ごとに決定される仕組みではなかったために、デーヴィス・ペーコン法は、引続きその意義を失うことはなかったといわれる。しかも、一般的賃金は、全国一律に賃金額を決定されるのではなく、各地方ごとに決定するため、

常に最低賃金を上廻ったといふ。⁽¹⁶⁾ また、職種の種類は、労働組合にも有利に働いたといわれる。すなわち、労働組合の組織率が高い地方における職種分類表は、労働組合独自の決定に基づくものか、または労使の協約によって規定されたものが一般的に通用しているものと認定される可能性が高いからである。この結果、かかる地方の政府関連仕事を請負った建設企業のうち「無組合企業」は、実質的に組合が決定した職種分類にしたがって仕事を完成しなければならぬこととなる。⁽¹⁷⁾

(2) 一般的賃率の決定

個々の仕事の分類が確定すると、いよいよそれぞれの職種ごとに一般的賃率が決定されることになるが、そこで問題となるのは、何をもって「一般的である (prevailing)」と確定するかである。これについて、労働省規則において次のように定められてきた。⁽¹⁸⁾

① 工事が行われる地方において、当該職種の労働者の大多数 (majority) が同一の賃率を支払われている場合には、その賃率を一般的賃率と認定する。

② かかる大多数が存在しない場合、その地方において少なくとも三〇％の労働者が同一の賃率を支払われているれば、それを一般的賃率と見なす。

③ 同一の賃率労働者が三〇％に満たない場合には、平均の賃率とする。

この結果、②および③の要件が実質的な意味を持つことになる。すなわち、ある地方において特定職種（たとえば、タイル工）の労働者の三〇％以上が同一賃金を支払われている状況があれば、それが一般的賃率となり、三〇％

に満たない場合は、平均賃率が一般的賃率となる。これは、一九三五年以来のデーヴィス・ペーコン法を適用する際の重要なルールとなってきた。⁽¹⁹⁾

三〇％ルールは、セント（cent）まで賃率が同一である労働者が三〇％以上存在することを必要とする。したがって、わずかにセントの相違も「同一」と見なされない。このことは、労働組合の賃率が大きな影響を及ぼすことを示唆するものである。すなわち、ある地方において、特定職種の未組織労働者の三〇％以上がセントのレヴェルまで同一の賃率を受けとるような状況は、ほとんど想定できない。同一賃率の労働者が三〇％を超えるためには、その地方に労働組合組織が存在し、同一職種の労働者の三分の一以上を組織していることが不可欠となる。かかる場合には、労働組合の決定した賃率、または労働協約で定められた賃率とその職種の一般的賃率となろう。こうして組織労働者の一般的賃率決定への影響力は、事実上、きわめて大きなものとなる。

しかし、この三〇％ルールに全く問題がないわけではない。たとえば、このルールを適用した場合、常に一つの値が出てくるとは限らない。一九七二年に行われたある州の調査によれば、政府事業に従事することが予定されているトラック運転手の一般的賃率決定にあたり、その地方において比較可能な三名の運転手に支払われている賃金を調べたところ、それぞれ時給二ドル五〇セント、二ドル七五セントおよび三ドル二五セントであった。この場合、それぞれの時給はいずれも三〇％を超えているので、いずれの賃率をも一般的賃率と見なしうるのである。したがって、どの値を選択するかの問題が生ずることになる。これについて労働省は、単純平均を算出して、それを一般的賃率と見なすことで実務的に処理しているようである。⁽²⁰⁾ この結果、一般的賃率は二ドル八〇セントということになる。しか

し、この値は三分の二の労働者の賃率を上廻るものとなるが故に、理論的にはこれをもって一般的に通用している
(prevailing) 賃率と見なしうるかという疑問が提示されてきた。⁽²⁾

(3) 地方の範囲

一般的賃率は、政府出資の事業が予定されている「州の市、町、村その他の行政区画内……において……」一般的であるものでなければならぬ。したがって、一般的賃率を算出するにあたって一定の行政区画内を単位とすることが前提となっている。しかしこの規定の文言からは、この単位は一義的に定まらない。したがって法解釈上、および適用上、いかなる範囲を単位とすべきかは、重大な問題となりうる。いうまでもなく、単位のとりかた如何によって、賃率に差異が生ずることが十分考えられるからである。この点について、原則として労働省は、「郡(county)」を単位として一般賃率を算出している。しかしこの原則は、かなり弾力的に運用されているようである。具体的には、郡の範囲を超え、近隣の州における賃率に基づいて決定されることもあるという。

(4) 類似の事業

最後に、デーヴィス・ベーコン法によれば、一般的賃率は、「契約工事と類似の性格を持つ工事に雇用される……労働者および機械工」に対して一般的に支払われている賃率でなければならない。先に、一般的賃率は職種ごとに確定されるため、近似する職種が問題となることに触れたが、同法はさらに工事自体の類似性を求めている。したがって職種が同一であっても、事業の性格が異なれば一般的賃率決定の要素に組入れることができないことを意味する。たとえば、政府の住宅建築事業に従事する塗装工(painter)の一般的賃率を決定するにあたり、当該地方の高速道路

建設工事に従事した塗装工の賃率を要素とすることができないのである。

ところで、かかる場合において問題となるのは、何をもって類似の工事とみるかである。この点につき、労働省の規則は、工事を住宅建築、商業建築（commercial building）、重工事（heavy construction）および高速道路建設の四つに分類している。⁽²²⁾したがって、建築物、高速道路、軍事施設、下水道施設、上水道施設および河川管理施設などの建設工事は、この四つに分類されることになる。しかしこの基準を運用するにあたっては、さまざまな問題が生じている。たとえばこの分類によれば、低層住宅建設と高層住宅建設は、「住宅建築」として類似の事業と解釈されることになるが、他方、高層住宅建設とオフィスビル（商業建築）は類似の事業と解されない。この結果、理論的には、高層住宅建設は、低層住宅建設よりむしろオフィスビル建設に類似しているという批判が生ずることになる。⁽²³⁾

(5) 一般的賃率の決定方法

先に述べたように、一般的賃率を決定する権限は、労働長官にある。そこでいかなる方法によって決定に至るのかを簡単に見ておきたい。

一般的賃率は、労働省によってあらかじめいくつかの地方にわけて、工事の性格および職種ごとに公表されている。現在では五〇〇以上地方における賃率決定がなされているという。そして、各省のプロジェクトが入札段階に近づくと、各省の契約担当官は、あらかじめ公開された資料に基づいて、当該プロジェクトに従事する各職種について賃率一覧表を作成しなければならない。そしてそれを入札申請書に添附して、入札参加希望者に送付することによって一般的賃率にかかわる手続きは完了する。

ここで問題となるのが、一般的賃率を決定する前提となる調査である。賃率の決定件数は、戦後飛躍的に増大する。賃率決定を必要とする契約件数は、一九四六年に四四五三件であったが、一九六三年には四六三九七件と一〇倍に増加した。したがって、本来、このような膨大な賃率決定の仕事进行处理するためには、労働省の担当職員を増やさねばならなかったが、それを実現することが事実上困難であった。そこで労働省は、先に述べたように、あらかじめ各地方ごとにかつ職種ごとに一般的賃率を定め、これを公表することとした。これは、一件ごとに調査する方法に比べて、著しく調査を簡略化するものであった。しかも、この公表された賃率は、その地方において新たに一般的賃率の変化があったという証拠が提出されるまで拘束力を持つというものであった。

この結果、あらかじめ一般賃率が公表される地方の範囲は、事実上、労働協約において定められる賃率（組合賃率＝union rate）が存在していると労働長官によって認められた地方を意味した。したがって一般的賃率決定にとって重要で、かつもっとも容易に入手しうる情報は、組合賃率である。したがって労働省の担当官は、地方の組合機関と接触し、新しい協約賃金の情報を収集する以外に調査を必要としなくなった。こうして、地方ごとの一般賃率が、事実上、組合賃率と一致するケースが増加したといわれる。

むすびにかえて

以上においてデ・ビス・ベークン法の概要を考察してきたが、同法が制度面において九四号条約モデルであっただけでなく、機能面においても、特に一九六〇年代以降、モデルとしての相応しい役割を国内で果たしてきたように思

われる。すなわち、九四号条約は明らかに、公契約における労働条項に、当該地方の労働協約に定められた賃金、労働条件が反映することを要請している。この点に関してデーヴィス・ベークン法は、一般的賃率が組合賃率を反映するように解釈・運用されてきたと評価することができよう。しかし同時に、このことがレーガン政権の下で批判にさらされる要因ともなった。本稿においてこの点に触れることができなかったが、後日の検討の課題としたい。

- (1) フランスにおいては、一八八八年にパリ市が公共土木工事に關する請負契約書の中に賃金に關する条項の挿入を義務づけ、当該地域の通常賃金の支払いを保障させる措置をとったのが最初の公契約規制であつたという。そして国レヴェルでは、一八九九年八月一〇日のデクレ（ミルラン命令）において、同様の規制がなされるに至つた。これについて、外尾健一「フランスの最低賃金制」季刊労働法九号一二六～一二七頁参照。

フランスにおける規制が地方自治体から始まつたこと、建設産業が対象となつたことおよび時期が一九世紀の末であることなど、アメリカとの共通点があり、興味深い。

- (2) イギリスにおいては、法律による規制をせず、下院の決議（公正賃金決議＝Fair Wage resolution）により規制されてきた。一八九一年に最初の決議がなされ、以後、一九〇九年、一九四六年の二回にわたつて改正され、徐々に内容が豊富になっていくが、近年サッチャー政権の下で廃止されるにいたつた。公正賃金決議については、C. D. Drake, *Labour Law*, pp. 111-114.

- (3) わが国における一九五〇年の「国等を相手方とする契約に關する法律（案）」も、ILO条約とともにデーヴィス・ベークン法およびウォルシュ・ヒリー法を念頭においていたと思われる。

- (4) 40 U. S. C. A. 276 (a)

- (5) 41 U. S. C. A. 35

- (6) 41 U. S. C. A. 351

- (7) David B. Johnson, "Prevailing Wage Legislation in the State", *Monthly Labour Review* 84, No. 8 (August 1961) p. 840.

カンザス州の他に、ニューヨーク州（一八九七年）、オクラホマ州（一九〇九年）、アイダホ州（一九一一年）、アリゾナ

州（一九一二年）¹、ニュージャーシー州（一九一三年）²、マサチューセッツ州（一九一四年）及びネブラスカ（一九二三年）がすでに公契約規制立法を持っていた。

この当時の労働立法は、最低賃金法に典型的に見られるように、州法が先行し、連邦法が後を追うパターンが多かったといわれる。

- (8) W. S. Price, "A Review of the Application of the Davis-Bacon Act", *Labour Law Journal* 14 (July 1963) pp. 614-616.

- (9) この他に、当時の労働組合の主流は、ウォランタリズムに立脚しており、最低賃金立法の制定に反対していたことも知られている。この点について、戸塚秀夫・徳永重良編 現代労働問題 第二章「アメリカ資本主義と労資関係」一六八―一七〇頁参照。このような労働組合も公契約規制立法には、協定された賃金を護るために積極的な姿勢をとっていたという。Armand J. Thieblot Jr., *The Davis-Bacon Act*, 1975, pp. 8-9.

- (10) Armand J. Thieblot Jr., *Prevailing Wage Legislation: The Davis-Bacon Act*, State "Title" Davis-Bacon Act, *The Walsh-Healey Act, And Service Contract Act*, 1987, pp. 25-29.

- (11) 一九三一年法では、次のように規定された。

第一条

「合衆国またはコロンビア地区を相手方として、連邦諸州またはコロンビア地区の領域内にある、合衆国またはコロンビア地区の公共営造物を建設し、改造し、かつ（または）修理を行うための五〇〇〇ドルを超える契約であつて、労働者および（または）機械工の雇用を必要とし、またはその雇用を伴うものは、その契約に基づく公共営造物に関する請負人またはその下請負人によって雇用されたすべての労働者および機械工に対する賃率については、工事が施工される州の市、町、村その他の行政区画内、あるいはその工事がコロンビア地区内で行われる場合にはその地区内において、類似の性格を持つ労働について一般的である (prevailing) 賃率を下廻ってはならない旨の規定を含むものとする。

および、その契約に適用される類似の性格を持つ労働についての一般的な賃率が何であるかについて紛争が生じ、契約担当官がそれを調整することができない場合には、その問題は、労働長官に付託されるものとし、かつその決定はその契約のすべての当事者について最終的なものとする旨の規定を含むものとする。……」

（以下略）

（12）一九三五年法は、次のように規定する。

第一条

「合衆国またはコロンビア地区を相手方として、連邦諸州またはコロンビア地区の領域内にある、合衆国またはコロンビア地区の公共営造物または公共土木事業を建設し、改造し、かつ（または）塗装または飾付けを含む修理を行うための二〇〇〇ドルを超える契約であつて、機械工および（または）労働者の雇用を必要とし、またはその雇用を伴う契約に関する公示された明細書には、工事が施工せられる州の市、町、村その他の行政区画内、あるいは工事がコロンビア地区内で行われる場合にはコロンビア地区内において、契約工事に類似の性格をもつ工事に雇用される、近似する種類の労働者および機械工に対して一般的である（prevailing）旨労働大臣が決定する賃金に基づいて定められるべき最低賃金を、各種の労働者および機械工に支払う旨の規定を含むものとする。

また、かかる明細書に基づく契約は、いづれも、次の事項を含むものとする。

請負人またはその下請負人は、工事現場において直接雇用するすべての機械工および労働者に対し、無条件に、少なくとも週に一回、かついかなる理由があろうと実質的な控除または減額なしに、また請負人または下請負人と労働者または機械工との間に何らかの契約上の関係が存在すると主張される場合であっても、公示された明細書において定められた賃率を下廻らない賃率で計算された、賃金支払い期における賃金の全額を支払うべきこと、

ならびに、支払われるべき賃率は、工事現場の目につきやすくかつ近付きやすい場所に請負人によって掲示されるべきこと、さらに工事のために請負人または下請負人が雇用する労働者および機械工に契約上支払うこと要する賃率と労働者および機械工が受取る賃率との間の差額を、工事にかかわる当該労働者および機械工に支払うことを契約担当官が必要と認める金額は、その請負人に対する支払いから留保され、かつその請負人、下請負人またはその代理人は払い戻されないこと。」

（以下略）

（13）Armand J. Thieblot, *The Davis-Bacon Act*, pp. 15-16.

（14）Armand J. Thieblot, *Prevailing Wage Legislation*, pp. 35-36.

（15）Armand J. Thieblot は、一九七五年の前記著書において、デーヴィス・バーコン法を obscure な存在にとらえていた

が、一九八七年の著書においてはこれを事実上取消さざるを得なくなった。同法に関する関心が高まるにつれて、各方面から批判が出て来たためだという。

(16) Armand J. Thieblot, The Davis-Bacon Act, p. 3.

(17) たとえば、無組合企業が従来から助手 (helper) を使用していても、政府関連事業を行う場合には、その地域において支配的な労働組合が助手というカテゴリーを認めていなければ、助手を組合が認めている熟練労働者 (journeyman) または一般労働者 (labourer) のどちらかのカテゴリーで使用しなければならない。

(18) 29. C. F. R. Part 1, (1952).

(19) 一九八五年、労働省は、三〇％ルールを修正し、五〇％ルールを採用している。

(20) Armand J. Thieblot, The Davis-Bacon Act, pp. 69-70.

(21) 三〇％ルールの適用例は次の通りである。

職 種	賃 率	労働者数	労働者総数	労働者の総数の30%	決 定 率
大 工	\$1.75	1			
	1.90	1			
	2.00	33			
	2.60	20			
	3.50	2			
	3.575	121			
	3.75	6	174	53	3.575
一 般 労 務 者	\$1.00	1			
	1.15	10			
	1.25	20			
	1.30	6			
	1.35	2			
	1.375	29			
	1.50	5			
	1.95	12			
	2.00	4			
	2.05	93			
	2.50	5	187	57	2.05

上の表において、大工の賃率 \$ 3.575 および一般労務者の賃率 \$ 2.05 は、圧倒的数の労働者に支払われているが、これが組合賃率だと推定される。そしてこれが一般的賃率になる (Armand J. Thieblot, The Davis-Bacon Act, p. 71. より作成)。

- (22) Armand J. Thieblot, *Prevailing Wage Legislation*, p. 63.
- (23) *ibid.*, p. 64.
- (24) *ibid.*, pp. 44-52.